

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.218 van 29 april 2014
in de zaak A. 204.698/X-15.101.**

In zake : 1. Willebrordus LUYTEN
 2. Augusta VAN REGENMORTEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64/2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
1. de Vlaamse regering
2. de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid
beiden woonplaats kiezend bij
de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid
gevestigd te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 35/80

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing nr. 723 van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 10 februari 2012 waarbij hun verzoek tot “de (gedeeltelijke) kwijtschelding van de opeisbaar geworden dwangsom” die was opgelegd in het vonnis van 27 november 2002 van de correctionele rechtbank van Mechelen, wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.310 van 31 januari 2014 heropent de Raad van State het debat, worden de partijen in de gelegenheid gesteld een aanvullende

memorie in te dienen en wordt bepaald dat de zaak opnieuw ter terechtzitting wordt opgeroepen op 4 april 2014.

De verwerende partij heeft een aanvullende memorie ingediend.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten Van der Aa, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de verzoekende partijen, en Andy De Backer, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Bij vonnis van 27 november 2002 van de rechtbank van eerste aanleg te Mechelen worden de verzoekers schuldig verklaard aan de hen ten laste gelegde feiten, meer bepaald het instandhouden “van een wederrechtelijk aangebouwd woongedeelte (eetplaats en badkamer), verbouwingswerken aan de garagepoort en trap en deze in gebruik te nemen als garage en berging waarbij de uitbreiding van de woning de maximumnorm van 700m³ overschreden heeft met name 1.244m³” aan de woning te Nijlen aan de Herenthoutsesteenweg 146.

In datzelfde vonnis beveelt de strafrechter op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur aan de verzoekers “het herstel van de plaats, [...], in haar oorspronkelijke staat door het slopen van het wederrechtelijk aangebouwde gedeelte en de wederrechtelijk verbouwde en tot garage en berging omgevormde ruimte (de vroegere stal)” binnen een “termijn van herstel” van één

jaar “beginnend op de dag volgend op de dag waarop onderhavig vonnis in kracht van gewijsde is getreden”.

De strafrechter legt op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur “de herstelmaatregel [...] op[...] onder verbeurte van een dwangsom van 75 EUR per kalenderdag vertraging in het voltooid herstel van de plaats in de vorige staat en dit vanaf de dag volgend op de laatste dag van de gestelde hersteltermijn”.

De verzoekers dienden de opgelegde herstelmaatregelen aldus uit te voeren tegen uiterlijk 12 december 2003.

4. Op 8 augustus 2003 wordt het voormelde vonnis door de stedenbouwkundige inspecteur betekend aan de verzoekers.

5. Op 18 augustus 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen aan tweede verzoekster een voorwaardelijke regularisatievergunning die “ertoe [strekt] om de verbinding tussen de woning en de schuur (een gedeelte van de uitbreiding) te verwijderen zodat men terug weer twee afzonderlijke gebouwen bekomt”.

Op 28 december 2006 verleent het voormelde college aan de verzoekers andermaal een voorwaardelijke regularisatievergunning na de vaststelling “dat uit de bij onderhavig dossier gevoegde foto’s blijkt dat de thans bestaande toestand nog steeds ongewijzigd is en dus niet werd aangepast conform het vonnis van 27 november 2002”. De regularisatievergunning “strekt ertoe om de verbouwde woning te regulariseren”.

6. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de stedenbouwkundige inspecteur diverse bevelen tot betaling van de tussen 12 december 2003 tot 28 december 2006 verbeurde dwangsommen geeft.

Het verzet van de verzoekers tegen de betalingsbevelen wordt door de beslagrechter bij beschikking van 10 maart 2006 als ongegrond afgewezen.

7. Op 13 oktober 2006 wordt op verzoek van de stedenbouwkundige inspecteur uitvoerend onroerend beslag gelegd op voormeld onroerend goed.

Het verzet van de verzoekers daartegen wordt door de beslagrechter bij beschikking van 20 april 2007 als ongegrond afgewezen: “[d]e dwangsommen die voor de periode vóór 28 december 2006 werden opgevorderd [...] blijven verbeurd”.

Het uitvoerend onroerend beslag wordt hernieuwd op 4 september 2009.

8. Op 24 juli 2007 dagvaarden de verzoekers de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en de gemeente Nijlen voor de rechtbank van eerste aanleg te Mechelen op grond van artikel 1385*quinquies* Ger.W. teneinde “te horen zeggen voor recht dat de dwangsom opgelegd bij het vonnis van 27 november 2002 [...] wordt [opgeheven] vanaf de uitspraak, of minstens sinds 28 november 2003 [...] tot 0,50 EUR per dag” wordt verminderd.

Het hof van beroep te Antwerpen “verklaart” bij arrest van 21 oktober 2009 “de oorspronkelijke vordering van de rechtstreeks dagende partijen niet gegrond en zegt rechtens dat er geen aanleiding bestaat om de bij vonnis van de correctionele rechtbank van Mechelen van 27 november 2002 opgelegde dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten of de dwangsom te verminderen”.

Bij arrest van 30 maart 2010 worden “de cassatieberoepen [daartegen] van de eisers, rechtstreeks dagende partijen tot opheffing van een hen

bij vonnis opgelegde dwangsom” niet ontvankelijk verklaard door het Hof van Cassatie.

9. Op 12 mei 2011 vragen de verzoekers aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna HRH) “de gedeelte[lijke] kwijtschelding van de opeisbaar geworden dwangsom [...] opgelegd in het vonnis van 27 november 2002”.

10. In een advies van 30 mei 2011 tot verwerping van het verzoek besluit de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur na het aanhalen van bepaalde overwegingen in de voormelde beschikking van 10 maart 2006 en het voormelde arrest van 21 oktober 2009 dat “de opgelopen, verbeurde dwangsommen louter toe te schrijven [zijn] aan het eigengereid gedrag van de veroordeelden om zich geruime tijd niet te conformeren aan het rechterlijk bevel”.

11. Met de bestreden beslissing van 10 februari 2012 verwerpt de HRH het verzoek van de verzoekers.

De betekening aan de verzoekers van de bestreden beslissing gaat gepaard met de mededeling dat zij “tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring [kunnen] indienen bij de Raad van State wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht”.

IV. Standpunten in verband met de ontvankelijkheid van het beroep

12. Ter ondersteuning van hun belang stellen de verzoekers dat zij “de rechtsgeadresseerden van de bestreden beslissing” zijn en dat zij “vanzelfsprekend [...] als belanghebbenden” tegen deze beslissing een vernietigingsberoep bij de Raad van State kunnen instellen.

13. De verwerende partij voert een “declinatoire exceptie [...] zoals bedoeld in artikel 33 RvS-Wet” aan. Zij stelt dat “[d]e verdeling van de rechtsmacht tussen de buitengerechtelijke rechtscolleges, waaronder de Raad van State [...], en de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht, [...] van openbare orde” [is], “[m]instens [...] aan de fundamentele belangen van de rechtsorde” [raakt]. “[D]e beslissing van de [HRH] kadert in de uitvoering van een gerechtelijke beslissing en [heeft] dus betrekking [...] op het recht van het invorderende bestuur, te dezen de stedenbouwkundige inspecteur, de dwangsommen, gekoppeld aan de niet-naleving van de hoofdveroordeling, in te vorderen”. Wanneer de HRH een verzoek bij toepassing van artikel 6.1.21 VCRO inwilligt dan “verhindert zulke beslissing het invorderende bestuur de uitvoering na te streven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. In geval van verwerping van zo’n verzoek “kan het invorderende bestuur, te dezen de stedenbouwkundige inspecteur, onverkort de uitvoering nastreven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. In beide gevallen gaat het om “een geschil over de tenuitvoerlegging van een vonnis of arrest in de zin van artikel 569, 5° Ger.W., wat behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. [...]. Krachtens de artikelen 568 en 569, 5° Ger.W, neemt de rechtbank van eerste aanleg kennis van geschillen over de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten en krachtens artikel 1395 Ger.W. is de beslagrechter bevoegd inzake middelen tot tenuitvoerlegging. [...]. [H]et geschil gebracht door verzoekers voor de Raad van State [behoort] tot de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. Het is de rechtbank van eerste aanleg, eventueel de beslagrechter, die exclusief bevoegd is en door de wet is aangewezen om geschillen inzake de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten te beslechten en die derhalve op grond van artikel 159 Gw. de wettigheid van de beslissing van de [HRH] moet nagaan. Dit sluit de rechtsmacht van Uw Raad uit”.

De verwerende partij stelt “daarnaast” dat “[d]e beslissingsbevoegdheid van de [HRH] [...] enkel betrekking [heeft] op het niveau van de invordering van de dwangsom [...] bijgevolg [...] op de concrete uitoefening door het invorderende bestuur van het subjectief recht om op grond

van de gerechtelijke veroordeling dwangsommen in te vorderen”. Een geschil over dit subjectief recht behoort “krachtens artikel 144 Gw. tot de exclusieve bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht”.

“Zelfs indien Uw Raad zou besluiten dat het geschil niet gaat om de uitoefening van een subjectief recht, maar om de uitoefening van een politiek recht, nl. het recht om de verbeurde dwangsommen in te vorderen (vanuit het standpunt van het invorderende bestuur) c.q. het ‘recht’ om verbeurde dwangsommen te betalen (vanuit het standpunt van verzoeker), dan zijn nog steeds de hoven en rechtbanken bevoegd om kennis te nemen van het geschil, omdat te dezen er geen bij wet gestelde uitzondering is in de zin van artikel 145 Gw.”. De Raad van State is enkel bevoegd voor beroepen tegen een administratieve rechtshandeling en “[d]e bestreden beslissing komt niet voor als een administratieve rechtshandeling” maar “is een ‘gratificatie ten laste van de staatskas’, of een ‘liberaliteit’, zoals bedoeld in artikel 179 Gw. [...]”. De bestreden beslissing moduleert in essentie de wijze waarop een (dwangsom)schuld door het invorderende bestuur wordt ingevorderd. Het werkelijke en rechtstreeks voorwerp van de bestreden beslissing betreft dan ook de invordering van een schuld en de modaliteiten waaronder deze schuld wordt ingevorderd. De invordering van een schuld, betreft de uitoefening van een vorderingsrecht door het Vlaamse Gewest. Betwistingen omtrent de uitoefening van een vorderingsrecht, dat een subjectief recht is, komen overeenkomstig artikel 144 en 145 Gw. exclusief toe aan de hoven en rechtbanken. Zij behoren niet tot het objectief contentieux [...], voor zover een beslissing omtrent een ‘gratificatie’ of een ‘liberaliteit’ in de zin van artikel 179 Gw. al als een contentieuze beslissing kan worden beschouwd”. De bestreden beslissing is geen voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling omdat deze 1) “niets [wijzigt] aan de rechtstoestand van verzoekers en [...] daaraan ook niets [kan] wijzigen” aangezien de beslissingsbevoegdheid van de HRH “enkel ‘speelt’ op het niveau van de uiteindelijke invordering ervan”, het verzoek van de verzoekers door de HRH werd verworpen en “de rechtstoestand van verzoekers blijft wat hij is: die van definitief veroordeelde bouwovertreeders op wie de rechtsplicht rustte een rechterlijk bevolen herstelmaatregel uit te voeren onder

verbeurte van een [...] dwangsom [...] en die finaal met de stedenbouwkundige vergunning van 28 december 2006 [...] integraal uit de onwettigheid zijn getreden”, 2) “een ‘gratificatie ten laste van de staatskas’, of een ‘liberaliteit’, zoals bedoeld in artikel 179 Gw.” is die te dezen werd geweigerd, 3) “geen rechtstreeks en onmiddellijk nadeel aan verzoekers” berokkent maar “een louter financieel gevolg” dat “een noodzakelijke doch voldoende oorzaak [vindt] in de hoofdveroordeling bij het [...] vonnis van de correctionele rechtbank van Mechelen [...] en de bijkomende veroordeling als corrolarium daarvan” waaromtrent de “[v]erzoekers wisten of behoorden te weten” dat bij niet-uitvoering “deze dwangsom [...] begon te verbeuren” en bij niet-betaling “het invorderende bestuur via reële executie hen op hun goederen zou kunnen uitwinnen” zodat “[e]lk nadeel [...] voldoende en rechtstreeks voort[vloeit] uit het vonnis [...] en de niet-uitvoering ervan door verzoekers ondanks de rechtsplicht die [...] op hen rustte”.

De verwerende partij voegt er aan toe dat *in casu* “de bestreden beslissing [...] niet de toepassing [verhindert] van artikel 6.1.56 VCRO” dat bepaalt dat de door de stedenbouwkundige inspecteur geïnde dwangsom wordt toegewezen aan het Herstelfonds aangezien de HRH het gemotiveerd verzoek van de verzoekers heeft verworpen.

Zij stelt nog dat “[d]eze beslissingsbevoegdheid van de [HRH] [...] geen uitstaans [heeft] met de opheffing van een dwangsom, de vermindering ervan, etc., waartoe de dwangsomrechter krachtens artikel 1385*quinquies* Ger.W. kan beschikken” omdat “het verzoek ex artikel 6.1.21 § 1, eerste lid VCRO [zich] onderscheidt [...] van de vordering ex artikel 1385*quinquies* Ger.W. op volgende punten:” 1) het verzoek aan de HRH “is *per impossibile* ingegeven door de onmogelijkheid (van welke aard ook) om de dwangsommen te betalen”, de HRH kan “een vermeende onmogelijkheid in de zin van artikel 1385*quinquies* Ger.W. niet [...] betrekken op zijn beslissing” en het verzoek van de verzoekers was “niet gebaseerd [...] op motieven die verband hielden met een onmogelijkheid zoals bedoeld in artikel 1385*quinquies* Ger.W.”, 2) de beslissing van de HRH “moet [...] steunen op motieven die verband houden met de goede ruimtelijke ordening”

hetgeen een criterium “van een andere aard [is] dan het criterium van de onmogelijkheid zoals bedoeld in artikel 1385*quinquies* Ger.W.”, 3) de HRH niet de bevoegdheid heeft “om de looptijd van de dwangsom op te schorten”.

De verwerende partij laat verder gelden dat “de inzichten van een rechtsonderhorige die een bepaald rechtsmiddel al dan niet aanwendt”, te dezen een verzoek aan de HRH op grond van artikel 6.1.21 VCRO en een rechtsvordering op grond van artikel 1385*quinquies* Ger.W., geen “uitstaans [...] hebben met de openbare orde” en dus de rechtsmacht van de Raad van State of de rechter van de rechterlijke macht niet kunnen conditioneren.

De verwerende partij stelt nog dat de “beslissingsbevoegdheid [van de HRH] [...] op het niveau van de invordering van een opeisbaar geworden dwangsom zelf en niet aangaande de onmogelijkheid tot het uitvoeren van een vonnis of arrest” impliceert dat er “geen schending [is] van de scheiding der machten of het gezag van gewijsde van de in kracht van gewijsde getreden beslissing van de dwangsomrechter”. De HRH “kan *in abstracto* beslissen als orgaan van het Vlaams Gewest zelf om niet over te gaan tot de invordering van dwangsommen uit hoofde van een aan de stedenbouwkundige inspecteur in de hoedanigheid van orgaan van datzelfde Vlaamse Gewest verleende titel”. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur beschikt niet “over een geëigende (proces)hoedanigheid [...] bij het vorderen van herstel, [...] bij het tenuitvoerleggen van een vonnis of arrest, alsook bij de invordering van de dwangsommen” maar treedt in die gevallen op “in naam en dus als orgaan van het Vlaams Gewest”. Het feit dat “de [...] geïnde dwangsommen een organiek begrotingsfonds, m.n. het Herstelfonds, stijven, staat daar los van”. Met de bestreden beslissing “werd [noch kon] [...] worden beslist de uitvoering van het vonnis [...] van de correctionele rechtbank van Mechelen [...] in de weg te staan” aangezien “[d]e bevoegdheid van de dwangsomrechter en deze van de [HRH] [...] wezenlijk anders [zijn] en het voorwerp van de bij hun aanhangig zijnde of aanhangig te maken procedures [...] ook wezenlijk verschillend [zijn]”.

Zij besluit dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft en dat er anders over oordelen “de artikelen 13, 144, 145 en 159 Gw., de artikelen 7 en 14, § 1, 1° RvS-Wet, en de artikelen 568, 569, 5° en 1395 Ger.W.” schendt.

In ondergeschikte orde, wanneer de Raad van State de declinatoire exceptie verwerpt, verwijst de verwerende partij “naar het auditorsverslag” waarin “wordt voorgesteld het beroep als onontvankelijk te verwerpen, omdat de verzoeker niet getuigt van het rechtens vereiste belang”.

14. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekers gelden dat de HRH een orgaan van het actief bestuur is wier beslissingen “wel degelijk rechtsgevolgen doen ontstaan” waartegen beroep bij de Raad van State kan worden aangetekend omdat een negatieve beslissing “tot gevolg [heeft] dat de volledige som van de verschuldigde dwangsommen opeisbaar blijft, daar waar in het geval er een positieve beslissing genomen werd, een deel van deze dwangsommen niet langer verschuldigd zouden zijn”. Verder dat de HRH “in de bestreden beslissing zelf” heeft “aangeduid dat tegen de beslissing beroep kan worden aangetekend bij” de Raad van State, “het niet [gaat] om een gebonden bevoegdheid” van de HRH en evenmin “om subjectieve rechten”.

In de laatste memorie stellen zij nog dat de bestreden beslissing “een eenzijdige, uitvoerbare administratieve rechtshandeling [is] ingevolge de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de HRH” zodat de Raad van State “wel degelijk bevoegd” is. “Procedures die worden gevoerd op basis van art. 1385*quinquies* Ger.W. behoren tot het subjectieve contentieux. [...] geschillen voor de [HRH] op basis van art. 6.1.21 VCRO” die niet kunnen leiden tot “een opheffing, opschorting of vermindering van de dwangsom zelf (zoals wel het geval is bij art. 1385*quinquies* Ger.W.) [...] hebben betrekking op de invordering van de dwangsom en het is de [HRH] die ter zake een discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft. Dergelijke geschillen behoren aldus tot het objectieve contentieux [...]. De rechterlijke macht oordeelt aldus of de rechtsonderhorige recht heeft op de opheffing van de dwangsom. De [HRH] oordeelt of de rechtsonderhorige de gunst krijgt dat de bepaalde en opeisbare

dwangsom (waar het bestuur/de overheid recht op heeft) slecht[s] gedeeltelijk wordt ingevorderd of de invordering ervan tijdelijk wordt opgeschort. Er is dus geen sprake van enige schending van de scheiding der machten of het fundamenteel beginsel dat de rechterlijke beslissingen alleen kunnen worden gewijzigd door de aanwending van rechtsmiddelen”.

Wat betreft het belang wijzen zij er voorts op dat de HRH “geen enkele bevoegdheid aangaande het bepalen van de dwangsom [heeft]. Een dergelijke bevoegdheid komt immers uitsluitend toe aan de gewone rechtbanken en hoven. De [HRH] kan enkel een beslissing nemen omtrent de invordering van de opeisbare dwangsom. Artikel 6.1.21 VCRO moet dus duidelijk onderscheiden worden van art. 1385*quinquies* Ger.W. [...]. Beide artikelen hebben een totaal andere finaliteit en een uitspraak van de [HRH] in een procedure die voor haar werd gebracht [...] is geenszins bindend voor de gewone hoven en rechtbanken en een uitspraak van de gewone hoven en rechtbanken in een procedure die werd opgestart op basis van art. 1385*quinquies* Ger.W. is geenszins bindend voor de [HRH]. [...]. Het feit dat het Hof van Beroep [...] oordeelde dat de argumenten die door de verzoekende partijen waren aangebracht niet wezen op een onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen [...] betekent echter geenszins dat dezelfde argumenten voor de [HRH] geen feitelijke omstandigheden kunnen uitmaken die in aanmerking genomen kunnen worden als een door de overtreder gestelde handeling of een genomen engagement met het oog op een correcte uitvoering van de hoofd[veroordeling], die kan leiden tot een gedeeltelijke kwijtschelding of een tijdelijke opschorting van de invordering van de opeisbare dwangsom”. De HRH werd geenszins verzocht om het voormelde arrest van 21 oktober 2009 “te hervormen in die zin dat van de [HRH] werd verlangd dat zij zou oordelen dat er wél sprake was van een onmogelijkheid om de hoofdveroordeling uit te voeren. Een gebeurlijke gegrondheid van één der middelen kan de verzoekende partijen aldus wel degelijk een voordeel opleveren”.

V. Prejudiciële vraagstelling

15. De verwerende partij neemt het standpunt in dat een geschil over een welkdanige beslissing van de HRH in de zin van artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, VCRO samengelezen met artikel 6.1.21, § 1, VCRO “een geschil over de tenuitvoerlegging van een vonnis of arrest in de zin van artikel 569, 5° Ger.W.” is. Wanneer zo’n beslissing van de HRH een verzoek bij toepassing van artikel 6.1.21 VCRO inwilligt dan – nog steeds volgens de verwerende partij – “verhindert zulke beslissing het invorderende bestuur de uitvoering na te streven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. Te dezen is de bestreden beslissing van de HRH een afwijzende beslissing die volgens de verwerende partij aanleiding geeft tot een geschil over de tenuitvoerlegging van het voormelde arrest van 5 juni 2002 tussen de verzoekers en het invorderende bestuur (de stedenbouwkundig inspecteur).

16. Dit doet de prejudiciële vraag rijzen of de voormelde decretale bepalingen afbreuk doen aan de bevoegdheid of bevoegdheden van de rechtscolleges, wat een aangelegenheid is die in beginsel tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever behoort en derhalve in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels.

17. Gelet op de vaststelling dat het optreden van de HRH overeenkomstig de voormelde decretale bepalingen gesitueerd is in de fase na een rechterlijke veroordeling en derhalve onder het toepassingsgebied van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) valt, rijst tevens de vraag of deze specifieke bevoegdheid van de HRH te verenigen valt met 1) de verplichting van het bestuur die voortvloeit uit artikel 6.1 EVRM, *in casu* de verwerende partij, om zich te schikken naar een definitieve gerechtelijke uitspraak (EHRM 29 juli 2008, nr. 38196/05), 2) de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 1 van het Aanvullend Protocol (EHRM 25 november 2008, nr. 41760/04) en 3) het grond- of fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde (GwH 25/90, 5 juli 1990; GwH 36/90, 22 november 1990; GwH 84/93, 7 december 1993; GwH 5/94, 20 januari 1994; GwH 86/98,

15 juli 1998; GwH 27/2003, 19 februari 2003; GwH 95/2003, 2 juli 2003; GwH 98/2003, 2 juli 2003; GwH 72/2009, 5 mei 2009; GwH 151/2009, 30 september 2009; GwH 31/2010, 30 maart 2010; GwH 49/2010, 29 april 2010; GwH 3/2011, 13 januari 2011) volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd (GwH 5/2009, 15 januari 2009 en GwH 3/2011, 13 januari 2011; GwH 160/2013, 21 november 2013).

In dat verband past het in herinnering te brengen wat volgt:

- de invoering van de dwangsom beantwoordt aan de behoefte aan een efficiënt middel om de uitvoering van rechterlijke bevelen af te dwingen, wanneer geen specifieke middelen daartoe voorhanden zijn, onder meer ter versteviging van de autoriteit van de rechter (Benelux Gerechtshof, 17 december 1998, A97/3);
- de dwangsom wordt verbeurd door de niet-naleving van de hoofdveroordeling, anders gezegd door de inbreuk op de rechterlijke uitspraak die de dwangsom oplegt (Benelux Gerechtshof 16 december 2004, A04/1);
- het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand (artikel 6.1.41, § 1, VCRO) onder het toepassingsgebied valt van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee de artikelen 1385*bis-nonies* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemmen, aangezien de dwangsom niet wordt uitgesloten wanneer de hoofdveroordeling op het algemeen belang betrekking heeft (Benelux Gerechtshof, 6 februari 1992, A90/1);
- de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen, die een dwangsom vorderen (artikel 6.1.41, § 3, VCRO), moeten worden beschouwd als een der partijen bedoeld in artikel 1, lid 1, van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemt, op wier vordering de wederpartij tot betaling van een dwangsom kan worden veroordeeld, en hieraan niets afdoet dat de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen geen “partij” zijn in het geding voor de nationale rechter (Benelux Gerechtshof 12 februari 1996, A94/4);
- artikel 3 van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee artikel 1385*quater* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemt, bepaalt dat de

partij aan wie de dwangsom, eenmaal verbeurd, toekomt, haar ten uitvoer kan leggen krachtens de titel waarbij zij is vastgesteld; de dwangsom vindt haar grondslag in de rechterlijke uitspraak waarbij zij is opgelegd en is op grond van die uitspraak ten volle verschuldigd en kan zonder nieuwe rechterlijke uitspraak ten uitvoer worden gelegd (Benelux Gerechtshof 14 april 1983, A82/8);

- uit de samenhang van de artikelen 1, 3 en 4, lid 1, van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee de artikelen 1385*bis*, *quater* en *quinqüies* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemmen, blijkt dat aan de dwangsomrechter de exclusieve bevoegdheid wordt verleend de dwangsom, als geldelijke prikkel tot uitvoering van de hoofdveroordeling, op te heffen of aan te passen, indien de gehele of gedeeltelijke dan wel blijvende of tijdelijke onmogelijkheid voor de schuldenaar om aan de hoofdveroordeling te voldoen, vaststaat – d.w.z. indien het onredelijk zou zijn meer inspanning en zorgvuldigheid te vergen dan de veroordeelde heeft betracht (Benelux Gerechtshof 29 april 2008, A06/5) of nog, indien zich een situatie voordoet waarin de dwangsom als dwangmiddel zijn zin verliest (Benelux Gerechtshof 25 mei 1999, A97/2 en 25 september 1986, A84/5) – en zonder daarbij de uitvoering van de hoofdveroordeling te kunnen onderzoeken met het oog op de vaststelling dat de veroordeling tot de dwangsom geen voorwerp meer heeft, doordat de hoofdveroordeling reeds is uitgevoerd aangezien dat onderzoek toekomt aan de rechter die te oordelen heeft over een executiegeschil (Benelux Gerechtshof 27 juni 2008, A07/2) en die op zijn beurt geen uitspraak over de dwangsom zelf kan doen en niet kan beslissen dat, ook al heeft de veroordeelde de hoofdveroordeling niet uitgevoerd, de dwangsom niet is verbeurd (Benelux Gerechtshof 12 februari 1996, A94/3).

Indien de eerder vermelde decretale bepalingen meebrengen dat rechterlijke beslissingen – zowel de hoofdveroordeling als de dwangsombepaling – die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding worden gebracht *in casu* voor de HRH, doen deze bepalingen, gelet op het voornoemde essentiële beginsel van de rechtsstaat, de vraag rijzen of ze de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat ze aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke

beslissingen die definitief zijn geworden, ontzeggen, wat door geen enkele omstandigheid zou kunnen worden verantwoord (GwH 107/2011, 16 juni 2011).

18. Deze vraag is des te meer acuut als bovendien reeds de dwangsomrechter overeenkomstig artikel 1385*quinquies* Ger.W. heeft beschikt.

19. De antwoorden op de prejudiciële vragen houden, zoals de verwerende partij terecht opmerkt in haar aanvullende memorie, verband met haar declinatoire exceptie en komen toe aan het Grondwettelijk Hof.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende prejudiciële vragen gesteld :

“Schenden de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, VCRO

1) de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten

2) de artikelen 10, 11, 13 en/of 179 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 EVRM, artikel 1 van het Aanvullend Protocol EVRM en artikel 14 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Door aan een orgaan van het actief bestuur, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (artikel 6.1.6, § 2, eerste lid, VCRO), de bevoegdheid te verlenen tot het nemen van ‘beslissingen’ in de fase van een rechterlijke veroordeling, die te allen tijde moeten steunen op motieven bedoeld in artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, VCRO – meer bepaald de in Titel VI van de VCRO bedoelde ‘specifieke bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen’ waarbij de Hoge Raad op gemotiveerd verzoek kan beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom – die op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen door de rechtbank wordt bepaald voor het geval dat aan de door die besturen gevorderde hoofdveroordeling bedoeld in artikel 6.1.41 VCRO niet wordt voldaan – slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort na overeenkomstig artikel 6.1.21, § 1, eerste lid, VCRO ‘in het bijzonder’ rekening te hebben gehouden met de door de veroordeelde overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de

hoofdveroordeling, en in voorkomend geval, na een negatief of ongunstig schriftelijk advies of bij ontstentenis van een advies van het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom (artikel 6.1.21, § 3, VCRO)?”

3. Het door de auditeur-generaal aangeduide lid van het Auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak, na de ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig april 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust